



# 立法后评估，如何走出一条新路



【财新网】(专栏作家 田成有)一部法规出台,犹如“新产品”面世,到底质量如何,效果如何,总免不了人有人要提意见,作评价。更重要的是,一部法规出台,相关部门要看到可能存在的“病症”,需要给其定期的体检、养护,保其健康。评估结果缺乏科学性,难以使人信服,进而使评估结果不具有可行性。

地方立法后评估,最早出现在 20 世纪 90 年代,当时的目的主要是对业已颁行的地方立法的实施效果进行评价、反馈,以期为地方立法的下一步修改完善奠定实践依据。2015 年《立法法》修正以后,地方立法的后评估工作受到重视,它和立法调研、立项、评估、论证、听证、审议等机制一样,是地方立法的法定程序之一,通过立法后评估,发现缺陷,进而及时矫正和修缮,为立法理念的更新、立法水平的提升夯实基础,为后续的地方性法规“立改废释”奠定基础。

立法后评估,也可称为“立法回头看”,当我们回头看时,很多的评估是为评估而评估,是关起门来自言自语的评估,是宏大定性而非精准定量的评估。评估启动的随意化、评估标准的碎片化,评估方法的单一化问题非常突出。

评估启动随意化。相比于法规清理、执法检查等活动,如何启动立法后评估,一直缺乏常规性、规范化。实践中,谁启动,主体不一,时间不一,有的立法后评估是在法规规章实施 10 多年之后才进行,有的却仅在实施 1 年之后就评估,很多时候没有充分论证启动立法后评估的必要性,而

只是在工作需要时临时提出、临时决策、临时行动，多数属于领导“拍脑门”的临时安排，或者是为了迎合政策或检查的“仓促上阵”。

在对立法后评估的主体、对象及内容未进行充分考察和论证的情况下，随意启动评估程序，只会让评估活动流于形式。

评估标准零散化。实践中，很多指标只列出一些抽象的、原则的评估标准，比较笼统、概括，没有细化、量化的解释说明，过份偏重在合法性的依法立法标准上，而对合理性、可操作性、实效性、协调性和规范性等科学立法标准，设计得不够科学严密，至于公开性、参与性等能体现民主立法的标准就更是没有涉及。不少地方根据评估主体或者对象的不同，还分别设计了不同的评估指标体系，标准设定的不规范，不统一，造成评估结果和应用反馈差异很大。

更为突出的是，不少地方的立法评估指标体系完全停留在定性评估的层面，定量评估不仅少见，而且科学性不足，导致看到的评估报告肯定的多，赞许的多，主观性较大。

评估方法欠科学。不少地方立法的评估主体，基本上属于立法机关的“自我评估”，实质上是立法机关的内部评估，即关起门来自己评估自己。评估评估方法比较单一，主要采用文献查阅、专题座谈、专家咨询、调查问卷、实地走访等方法，受限于问题的设置和被调查人的知识背景、立场等因素，往往所提建议并不切中要害。

即使采用外部委托评估的形式，公众参与的程度普遍不够，公众参与的途径和方式有问题，不足以充分表达公众意见，也很难提出有价值的意见和建议。当评估缺乏“量”的积累而仅作定性分析时，主观臆测难免出现，评估结果难免掺杂主观色彩。

评估数据匮乏。立法后评估的作用，应当主要是用来评估分析法规是否被大多数人知晓并遵守，被司法审判或在地方行政复议、仲裁中适用的情形，以及对于经济、社会的影响等内容。但通过问卷调查、走访询问等方法所获得数据不够准确、具体，缺乏具体案例支撑，在数据缺乏的情况下，要评估出法规的质量，有很大的人为因素。

立法后评估，应当如何走出一条新路呢？

（一）建立常态化启动机制。立法后评估，不是为了完成某任务的交差应付，不是立法机关临时挑选某一部法律、法规的“试检”，而应当是为了提高立法质量，推动法律法规有效实施的常态化制度。要对地方立法后评估的启动程序作出具体严格的规定，非经规定的期间，不得随意启动。

西方一些发达国家在立法时，会对全部或部分条文的有效期或终止日期做出明确规定，有效期届满就要“日落”下山，“日落条款”成为启动立法后评估的重要时间性标志，既可以避免随意或盲目启动评估，又能防止法律、法规有效期过长而疏于评估，促使法规体系能够持续及时新陈代谢，避免法规因过于陈旧而不适应社会发展需要。

(二) 建立科学的评估指标体系。实践中，立法后评估分为文本质量评估和实施效果评估两个方面，有的针对文本质量评估，有的兼顾实施效果；有的采用一般标准，有的还设定特殊标准；有的以定性分析为主，有的以定量分析为主；有的设计到二级指标，有的设计到三级指标；有的主要评估合法性、规范性、协调性等指标，有的主要评估效果性、社会满意度等。

设计立法后评估的标准体系，非常复杂，一般可分为合法性、适用性和规范性三个方面，合法性包括符合宪法精神、符合法制统一、遵循立法权限、符合立法程序、不违反上位法规定等，主要评估与上位法是否抵触、与配套法及有关政策是否衔接配套；适用性包括执行效果、成本效益、民众接纳、社会反响等，主要评估执法与司法的可操作性情况、社会认知程度，法律效果、政治效果、经济效果、社会效果等；规范性包括结构严密紧凑、语言精准严谨等要素，主要评估立法的技术标准。

当然，还要特别注意评估地方立法的特色性，包括无重复立法、无抄袭立法、创新措施有针对性、结合本地的特殊情况、有本地经验融入等方

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_28280](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_28280)

